



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného v právní věci

žalobce: **UNIM spol. s r.o., IČ: 47545887**
sídlem Všeštiny 18, Veltrusy
zastoupen JUDr. Tomášem Těmínem Ph.D., advokátem
sídlem Karlovo náměstí 559/28, Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2017, č. j. MZP/2017/500/662,

takto:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2017, č. j. MZP/2017/500/662, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

inspektorátu Praha, ze dne 30. 11. 2016, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1603860.003/16/PMM, a kterým toto rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 800 000 Kč potvrdil.

2. Ze správního spisu, který byl soudu předložen, vyplývá, že Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha (dále jen ČIŽP) na základě výsledku kontroly oznámila žalobci dne 9. 9. 2016, že zahajuje správní řízení ve věci uložení pokuty za porušení § 12 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o odpadech), čímž došlo ze strany žalobce ke spáchání správního deliktu dle § 66 odst. 5 zákona o odpadech. Dále je v oznámení o zahájení řízení konstatováno, že žalobce porušil § 39 odst. 3 zákona o odpadech, čímž spáchal správní delikt podle § 66 odst. 2 písm. a) téhož zákona. Podle oznámení dále žalobce porušil § 12 odst. 2 zákona o odpadech, což představuje spáchání správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Zahájení tohoto správního řízení předcházela kontrola provedená u žalobce, když skutková zjištění a závěry této kontroly byly převzaty do oznámení o zahájení řízení. Současně byl žalobce poučen o právu nahlížet do spisu, navrhopat důkazy či činit jiné návrhy, a to ve lhůtě do 15 dnů od doručení tohoto oznámení. ČIŽP uvedla, že podklady shromážděné ve spise jsou dostatečné pro vydání rozhodnutí.
3. Dne 30. 11. 2016 vydala ČIŽP rozhodnutí č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1603860.003/16/PNN, kterým rozhodla, že UNIM spol. s r. o. se dopustila správních deliktů:
4. Dle § 66 odst. 5 zákona o odpadech porušením § 12 odst. 1 téhož zákona tím, že v roce 2015 a v části roku 2016 (leden-květen) jako provozovatel zařízení k využití odpadů dle § 14 odst. 2 zákona o odpadech přijala a uložila celkem 14 400,52 tun odpadu kat. č. 17 05 04 Zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03 na pozemky parc. č. 226/186, 226/187 a 226/188 v k. ú. Všestudy u Veltrus (dále provozovna Všestudy) aniž by provedla posouzení přijatelnosti odpadu do zařízení, neboť neprovedla kontrolu úplnosti základních popisů odpadů vztahujících k těmto odpadům.
5. Dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech porušením § 39 odst. 3 téhož zákona. Porušení se společnost dopustila tím, že do doby kontroly ČIŽP provedené dne 21. 4. 2016 nezaslala Krajskému úřadu Středočeského kraje údaje o provozu zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech – provozovně Všestudy, přestože zde využívala odpady od roku 2011.
6. Dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, porušením § 12 odst. 2 zákona o odpadech, kterého se dopustila tím, že v období roku 2011 až 2015 neoprávněně nakládala (soustřeďovala, rozhrnovala) v provozovně Všestudy odpady kat. č. 17 01 01 Beton a kat. č. 17 01 02 Cihly. V provozovně Všestudy však bylo možno nakládat v souladu s rozhodnutím Obvodního báňského úřadu Kladno (dále jen OBÚ) ze dne 16. 1. 2004 zn. 6356/II/03/511.4/FRI pouze s odpadními zeminami. Ve výroku rozhodnutí je uvedeno k jednotlivým rokům vždy minimální množství betonu a cihel se závěrem, že celkem bylo za období roku 2011 až 2015 nelegálně nakládáno s množstvím 36 315,42 tun odpadů.
7. Za toto jednání byla společnosti uložena pokuta podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech ve výši 800 000 Kč.

8. V odůvodnění rozhodnutí ČIŽP popsala situaci na místě, když rozlišila pozemky parc. č. 226/179, 226/180, 226/181, 226/182 v k. ú. Všeštiny u Veltrus (lokalita č. 1) a pozemky parc. č. 226/185, 226/186, 226/187, 226/188, 226/189 v k. ú. Všeštiny u Veltrus (lokalita č. 2). Pro daný případ je významná situace v lokalitě 2.
9. Uvedla, že při místním šetření dne 11. 3. 2016 bylo zjištěno, že na pozemcích parc.č. 226/181 a 226/182 se nacházela navážka stavebního odpadu tvořeného směsí zeminy, kusů betonu, částí betonových panelů, cihel a asfaltu. Na lokalitě č. 2 byla prováděna těžba štěrkopísku pod úroveň terénu. Vytěžený prostor byl průběžně zavážen stavebními odpady a byla na něm rozhrnována zemina. Na lokalitě bylo umístěno několik deponií skryvky ornice. Na pozemcích parc.č. 226/186, 226/187 a 226/188 se nacházela navážka stavebního odpadu tvořeného směsí zeminy, kusů betonu, částí betonových panelů, cihel a asfaltu. Stavební odpad se nacházel na ploše 4 939 m². Objem stavebních odpadů inspekce stanovila na 74 085 m³.
10. Pro lokalitu č. 1 byl udělen souhlas k nakládání s odpady rozhodnutím Krajského úřadu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3508od19909/03-Tu, s platností k 31. 12. 2008. K tomuto datu byl ukončen provoz v lokalitě 1 (vyjádření žalobce).
11. ČIŽP pak měla k dispozici vyhotovení rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 26. 8. 2004, č. j. 8732 OD-70577/04/OŽP-Tu, kterým byl dle textu udělen souhlas dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech k provozování zařízení k využití odpadů (kód zařízení R11) a s jeho provozním řádem pro zařízení „Terénní úpravy - Pískovna Všeštiny – II. etapa“. Toto rozhodnutí se však, jak vyplývá z dalšího šetření, nestalo účinným. Naopak rozhodnutím ze dne 25. 5. 2007, č. j. 8732 OD-70577/04/OŽP-Tu nebyl souhlas k provozování zařízení „Terénní úpravy - Pískovna Všeštiny“ k využívání odpadů udělen. V odůvodnění rozhodnutí je uvedeno, že důvodem nesouhlasu je nepředložení stanoviska dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. K těmto podkladům ČIŽP uvedla, že prokazují, že společnosti UNIM na lokalitu 2 nebyl krajským úřadem vydán souhlas dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech k provozu zařízení k využívání odpadů.
12. K činnosti žalobce se vztahuje i rozhodnutí Obvodního báňského úřadu Kladno (OBÚ) ze dne 16. 1. 2004, zn.: 6356/II/03/511.4/FRI, kterým bylo povoleno provádět v dobývacím prostoru Všeštiny hornickou činnost podle plánu otvírky, přípravy a dobývání. Z tohoto rozhodnutí dle ČIŽP vyplývá, že je možno lokalitu č. 2 považovat za zařízení dle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, neboť bod č. 13 stanovil, že po vytěžení bude bezprostředně provedena zavážka zeminy a rekultivace v úrovni stávajícího stavu. Ohledně podmínek zavážení odkazuje rozhodnutí OBÚ na rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3508od19909/03-Tu. K tomu lze uvést, že platnost tohoto rozhodnutí skončila dne 31. 12. 2008 a toto rozhodnutí bylo vydáno pro lokalitu č. 1.
13. Z hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2015 za provozovnu Všeštiny bylo zjištěno, že společnost v hlášení uvedla, že do zařízení byl v roce 2015 přijat pouze odpad kat. č. 17 05 04 zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03 v celkovém množství 9 106,5 tun. Společnost předložila přehled návozu do lokality za rok 2015 a část roku 2016. Nebyly předloženy doklady o kvalitě odpadů dle Vyhlášky č. 294/2005 Sb., přílohy č. 10, ani nebyly doloženy příslušné základní popisy odpadů.

14. V průběhu řízení účastník uvedl, že do lokality je přijímána odpadní zemina dle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, která bude sloužit jako vstupní surovina pro rekultivační práce. Tyto dosud zahájeny nebyly a příjem odpadních zemín probíhá na deponii v areálu pískovny. Odpadní zeminy byly přijaty s vlastními rozbory jen od větších dodavatelů, v případě menších dodávek se jednalo o zeminy bez dokladu o kvalitě odpadu. Účastník vyslovil názor, že takový postup je správný, když nenastala fáze ukládání odpadních zemín na povrch terénu.
15. ČIŽP s odkazem na rozhodnutí OBÚ uvedla, že do lokality č. 2 je možný jen příjem odpadních zemín na základě uvedeného bodu č. 13 rozhodnutí OBÚ. Samotné návozy odpadní zeminy a převzetí těchto odpadů do zařízení k využívání jsou považovány za příjem odpadů a tedy provoz podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Provozovatel zařízení musí znát kvalitu ukládaných odpadů již v rámci přejímky odpadů do zařízení. I při uložení zeminy na deponii v areálu zařízení je třeba tuto povinnost splnit, neboť za zařízení je považován celý prostor u lokality č. 2. Dle zjištění při místním šetření docházelo k zavážení zařízení odpady, což znamenalo, že odpady se nacházely přímo ve vytěženém prostoru v kontaktu s terénem. ČIŽP poukázala na to, že sama společnost ve svých hlášeních o produkci a nakládání s odpady za roky 2011 až 2015 za provozovnu Vše study uvedla, že odpady již využila – kód způsobu nakládání s odpady NI a nepoužila příslušný kód pro skladování odpadu (R13). V odůvodnění rozhodnutí jsou pak uvedeny případy přijetí odpadu kat. č. 17 04 04, kdy nebyly doloženy žádné doklady o složení tohoto odpadu, respektive nebyl uveden základní popis odpadu. ČIŽP tedy konstatovala porušení § 12 odst. 1 zákona o odpadech ve spojení s vyhláškou č. 294/2005 Sb. s tím, že společnost prokazatelně v roce 2015 a části roku 2016 přijala a uložila do provozovny Vše study celkem 14 400,52 tun odpadu kategorie č. 17 05 04 bez kontroly úplnosti základních popisů odpadů vztahujících se k těmto odpadům.
16. Pokud se jedná o porušení § 39 odst. 3 zákona o odpadech, k tomu ČIŽP v odůvodnění rozhodnutí uvedla, že společnost do 21. 4. 2016 Krajskému úřadu Středočeského kraje neodeslala žádné údaje o provozu zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, přestože zde využívala odpady minimálně od roku 2011. V důsledku neohlášení zařízení nemá provozovna Vše study vydáno identifikační číslo zařízení nutné pro řádné plnění evidenčních a ohlašovacích povinností.
17. Pokud se týká neoprávněného nakládání s odpady, k tomu ČIŽP uvedla, že podle hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2011 až 2015 byly do zařízení přijímány i odpady kat. č. 17 01 01 Beton a kat. č. 17 01 02 Cihly. V hlášeních o produkci a nakládání s odpady za roky 2014 a 2015 příjem odpadu nebyl vykázán, přestože dle údajů z celostátní databáze EVI a systému ISPOP vypracované jinými subjekty společnost UNIM přijala do provozovny Vše study jak v roce 2014, tak v roce 2015 odpady kategorie č. 17 01 01 Beton a 17 01 02 Cihly. Nelegálně tak bylo nakládáno celkem s 36 315,42 tunami odpadu. Lokalitu č. 2 bylo možné zavážet v souladu s rozhodnutím OBÚ z 16. 1. 2014 pouze odpadními zemínami. Společnost tak byla oprávněna přijímat do provozovaného zařízení výhradně odpadní zeminu. Zjištěné skutečnosti prokazují porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech. V tomto případě se jedná o pokračující správní delikt, neboť společnost v průběhu let 2011 až 2015 opakovaně porušovala výše uvedené ustanovení zákona. Promlčecí lhůta se tedy počítá od dokončení posledního dílčího aktu.

18. K výši uložené pokuty ČIŽP uvedla, že mezi nejdůležitější povinnosti provozovatele zařízení k využívání odpadu patří definovaný způsob přejímky odpadu do zařízení. V případě provozovny Věstudy se jednalo o kontrolu úplnosti základního popisu odpadu, který musí vždy obsahovat i definované rozbory. Jen tak může být zaručena nezávadnost ukládaného odpadu v místě pískovny, která na rozdíl od skládky odpadů není vybavena technickou bariérou, není zde vybudováno technické zabezpečení. Společnost preventivní funkci, kterou je ochrana životního prostředí, jednoznačně potlačila. Rozšířila svévolně paletu přijímaných odpadů o odpadní beton a cihly, které do zařízení neměla oprávnění přijímat. Povinnost nakládat s odpady pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady určena, je nutno chápat jako povinnost vlastnit příslušné rozhodnutí, ale také jako povinnost dodržet veškeré podmínky v tomto rozhodnutí stanovené. Jedná se především o provedení opatření na ochranu životního prostředí v dané lokalitě. Takové podmínky společnost v rozhodném období neznala. Pro posouzení není rozhodné, že v minulosti na sousedních pozemcích bylo Krajským úřadem Středočeského kraje schváleno zařízení k nakládání s odpady, kde mohla stavební odpady využívat, toto bylo povoleno do roku 2008. ČIŽP při úvaze o výši pokuty přihlédla k množství neupraveného odpadního betonu a cihel a konstatovala, že prokázaných 36 315,42 tun odpadu považuje za velké množství. Jedná se o významně přítěžující okolnost. Dále jako přítěžující okolnost ČIŽP zhodnotila dobu trvání protiprávního stavu, když období 5 let je velmi dlouhé. Přihlédla rovněž k tomu, že jí nebyly zaslány údaje o provozu zařízení k nakládání s odpady, když tato povinnost je stanovena pro udržení pořádku ve státní správě v souvislosti se znalostí příslušného úřadu o provozovaných zařízeních k nakládání s odpady na jeho území. Jako polehčující okolnost zhodnotila ČIŽP to, že společnost při kontrole spolupracovala a nechala na vlastní náklady zaměřit uložené odpady. Záměr byl realizován bez posouzení EIA a toto jednání spolu se zjištěnými porušeními zákona o odpadech ČIŽP vyhodnotila jako společensky nebezpečné, neboť jsou obcházeny zákony na ochranu životního prostředí a není respektována státní správa a samospráva na místní i celorepublikové úrovni. Výše uložené pokuty by měla účastníka motivovat k respektování zákona o odpadech. S ohledem na celkové množství uložených odpadů do zařízení neshledala ČIŽP při obvyklé ceně za uložení odpadu pokutu jako likvidační.
19. Proti tomuto prvostupňovému rozhodnutí podala společnost odvolání, o kterém rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 5. 10. 2017 tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí ČIŽP potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zrekapituloval dosavadní průběh řízení a vypořádal se s odvolacími námitkami. K námitce, že žalobci nebylo předloženo při kontrole pověření ke kontrole a že nebylo určeno, kdo je vedoucím kontrolní skupiny, žalovaný uvedl, že dle oznámení o zahájení kontroly byli jako kontrolující určeni jmenovaní pracovníci inspekce. Z ustanovení § 12 zákona č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen kontrolní řád) nevyplývá, že by bylo třeba skutečnost o prokázání se pověřením kontrolovanému uvést do protokolu. Do protokolu rovněž není nezbytné uvádět, kdo je vedoucím kontrolní skupiny. Podpisem dílčího protokolu vzali zástupci odvolatele na vědomí, kdo v dané věci vystupoval jako kontrolující. Pokud se jedná o nesouhlas se závěry inspekce a o argumentaci žalobce přílohou č. 1 bod 5.1 vyhlášky č. 296/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 83/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady

(dále jen vyhl. č. 294/2005 Sb.), k tomu žalovaný uvedl, že tato vyhláška upravuje postup zjednodušené přejímky odpadu na skládku, tedy na zařízení provozované v režimu § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Odvolatel však provozuje zařízení k využití odpadů dle § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Nelze tedy souhlasit s argumentací ohledně čestného prohlášení při opakovaných dodávkách odpadu a ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Odvolatel porušil povinnost uvedenou v příloze č. 1-1.1 písm. a) vyhlášky č. 294/2005 Sb., neboť v roce 2015 a části roku 2016 jako provozovatel zařízení k využití odpadů dle § 14 odst. 2 zákona o odpadech přijal a uložil odpad kategorie č. 17 05 04 zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03 na předmětné zařízení aniž by posoudil přijatelnost odpadů, neboť neprovedl kontrolu úplnosti základních popisů odpadů vztahujících se k těmto odpadům. Žalovaný se rovněž neztotožnil s názorem žalobce, že se jednalo o odpad, který mohl přijímat bez zkoušek. Žalobcem označená příloha č. 8 vyhlášky č. 294/2005 Sb. stanovuje seznam odpadů a podmínky pro jejich přijetí na skládkách odpadů bez zkoušek. Skládky jsou zařízení provozovaná v režimu § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

20. K námitce žalobce, že odpad do zařízení přijal v souladu s § 14 odst. 2 zákona o odpadech a že odpady nevyužíval, ale dočasně je deponoval mimo prostor skládky, žalovaný uvedl, že již samotné návozy odpadu a jejich převzetí do zařízení k využívání jsou považovány za příjem odpadů a tedy provoz podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Žalobce nakládal s odpady ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech a měl tedy povinnost zasílat evidenci o provozu zařízení krajskému úřadu příslušnému podle místa zařízení podle § 39 odst. 3 zákona o odpadech.
21. K námitce žalobce, že z rozhodnutí Obvodního báňského úřadu Kladno nevyplývá, že by rekultivační práce musely být provedeny pouze za použití odpadní zeminy, žalovaný uvedl, že toto rozhodnutí v podmínce č. 13 jednoznačně stanoví, že po vytěžení šterkopísku bude bezprostředně provedena závázka zeminy a rekultivace v úrovni stávajícího terénu. Pokud žalobce odkazoval na podmínku rozhodnutí OBÚ č. 18 písm. d), tato podmínka se týká ochrany zemědělského půdního fondu, je koncipována obecně. Podmínka č. 17 konkrétně specifikuje, jakým materiálem může být pískovna zavezena. Z podmínky č. 13 pak nevyplývá, že by se vztahovala pouze na část rekultivačních prací. Jako nezávadnou závázku měl odvolatel využít závázku zeminou v souladu s podmínkou č. 13 rozhodnutí obvodního báňského úřadu.
22. K námitce opomenutí zabývat se materiální stránkou správního deliktu žalovaný uvedl, že inspekce v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se touto problematikou zabývala se závěrem, že jednání spolu se zjištěnými porušeními zákona o odpadech hodnotí jako společensky nebezpečné, neboť jsou obcházeny zákony na ochranu životního prostředí a není respektována státní správa a samospráva na místní i celorepublikové úrovni. Podle žalovaného pro závěr o naplnění materiální stránky správního deliktu svědčí rovněž i množství odpadů, s jakými bylo nesprávně nakládáno, či ve vztahu k němuž nebyly splněny jiné povinnosti, které lze považovat za významné. Zjevně se nejedná o bagatelní protiprávní jednání.
23. K námitkám ohledně výše uložené pokuty žalovaný uvedl, že nelze za polehčující okolnost považovat to, že žalobce měl v minulosti schváleno na sousedních pozemcích zařízení k nakládání s odpady, kde mohl stavební odpady využívat. Žalovaný poukázal na to, že žalobce na území provozovny nelegálně nakládal za období od roku 2011 až

2015 s velkým množstvím odpadu kategorie beton a cihly. Dlouhodobost protiprávního jednání společně s nelegálním nakládáním s odpady značného rozsahu je třeba hodnotit jako významně přitěžující okolnost. Pokud v prvostupňovém rozhodnutí je zmíněno neposouzení rekultivace podle EIA, k tomu žalovaný uvedl, že se jedná o skutečnost zmiňovanou okrajově, která se netýká vytýkaného jednání. Závažnost vytýkaného jednání je v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dostatečně rozvedena. Závěr o hypotetickém příjmu z navezených odpadů nemusí vypovídat o aktuálních majetkových poměrech odvolatele, avšak v daném případě se dle názoru žalovaného nejedná o pokutu likvidační. Žalovaný si vyžádal účetní podklady od žalobce, a přestože účetní rozvahy předložené žalobcem udávají ztrátu za roky 2015 a 2016, podle výsledku hospodaření minulých let v běžném účetním období byl výsledek kladný (28 374 000 Kč).

24. V závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí se pak žalovaný vypořádal s tím, zda jednání, za které byla žalobci pokuta uložena, je postižitelné podle právní úpravy platné v době vydání rozhodnutí o odvolání a dospěl k závěru, že nová právní úprava není pro žalobce příznivější. Rovněž poté uvedl důvody, pro které má za to, že nebylo možno upustit od uložení správního trestu či že nebylo možno využít institut podmíněného upuštění od uložení správního trestu. Sankce byla dle názoru žalovaného zvolena správně, trest byl uložen tak, aby plnil funkci individuální generální prevence a aby byl současně zásahem do majetkové sféry pachatele. K porušení právních povinností došlo při provozu zařízení, v rámci činnosti, která je zdrojem příjmu provozovatele.
25. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce v zákonné lhůtě žalobu, ve které vyslovil nesouhlas s posouzením věci správními orgány obou stupňů. Žalobce uvedl, že i pokud by připustil, že k protiprávnímu jednání došlo, v daném případě by se jednalo o souběh skutků, nikoli o pokračující správní delikt.
26. K porušení povinnosti nakládat s odpady pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle zákona o odpadech určena, může dojít pouze tehdy, pokud je s odpady nakládáno na místě, kde nedošlo vůbec ke zřízení zařízení určeného k nakládání s odpady. Na pozemcích žalobce však bylo zřízeno zařízení, které je k nakládání s odpady určeno. Tato skutečnost vyplývá z rozhodnutí Obvodního báňského úřadu Kladno ze dne 16. 1. 2004. Žalobce tak mohl maximálně nakládat s odpady v rozporu s § 12 odst. 1 zákona o odpadech. Správní orgány však dospěly k nesprávnému právnímu posouzení, že došlo k porušení § 12 odst. 2 tohoto zákona. Pokud žalobce nakládal ve svém zařízení s různými odpady, se kterými byl oprávněn nakládat, pak nelze dospět k paušálnímu závěru, že byla porušena povinnost nakládat s odpady pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady určena. Žalobce neměl v úmyslu provozovat nepovolené zařízení, a proto je nutné posuzovat případy nakládání s odpady beton a cihly jako samostatné skutky v rámci provozování zařízení jako celku. V případě žalobce nejsou splněny podmínky pro hodnocení jednání jako pokračujícího správního deliktu. Žalobce neměl v úmyslu provozovat zařízení, které by vůbec nebylo určeno k nakládání s odpady. Žalobce zcela legálně ukládal odpadní zeminu a nikoliv výhradně odpady beton a cihly. Právní závěr ohledně možného zániku odpovědnosti za správní delikt v důsledku promlčení ze strany správních orgánů je tedy nesprávný, neboť nelze vycházet z předpokladu, že promlčení lhůta

začala běžet až od ukončení posledního dílčího útoku pokračujícího správního deliktu. Promlčecí lhůta, respektive její běh započal u každého skutku samostatně.

27. Žalobce dále namítl, že napadené rozhodnutí se nesprávně vypořádalo s námitkou absence uvedení skutečnosti o prokázání totožnosti kontrolujících osob v protokolu o kontrole. Prokázání totožnosti je povinností kontrolujících osob a pro vyloučení pochybností nad prokázáním totožnosti je více než vhodné, aby bylo zaznamenáno v protokolu o kontrole. Žalovaný se nezabýval správní praxí, na kterou žalobce poukazoval a námitky žalobce nevypořádal. Jako závažné pochybení označil žalobce skutečnost, že protokol o kontrole ani samotný správní spis neobsahuje rozhodnutí nadřízeného dle § 4 odst. 2 kontrolního řádku o určení, kdo bude vedoucím kontrolní skupiny. S touto námitkou se žalovaný nijak v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal.
28. Dle žalobce je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné ohledně řešení toho, jakým materiálem mohou být prováděny rekultivační práce. Žalovaný neodůvodnil, proč nelze postupovat podle podmínky č. 18 písm. d) rozhodnutí Obvodního báňského úřadu. Odůvodnění, že tato podmínka je koncipována obecně, není dostatečné. Podmínka č. 17 se této otázky vůbec netýká. Dle žalobce je naopak velmi obecná podmínka č. 13, když neuvádí, jak bude závázka provedena. To je upraveno právě v podmínce č. 18 písm. d) rozhodnutí. Při nedostatečném odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze mít za spolehlivě prokázané, že došlo ze strany žalobce k protiprávnímu jednání.
29. Na ukládání odpadu na vlastní deponii pro následné využití se nevztahuje dle žalobce § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Proto neměl žalobce povinnost zasílat údaje o provozu zařízení krajskému úřadu podle § 39 odst. 3 zákona o odpadech.
30. Žalobce namítl, že správní orgány nedostatečně definovaly naplnění materiální stránky deliktu. Rozhodnutí je dle žalobce v této části nepřezkoumatelné.
31. Žalobce vyslovil nesouhlas s výší uložené pokuty. Nelegální nakládání s odpady nemůže být přitěžující okolností, neboť nelegální nakládání s odpady je součástí skutkové podstaty správního deliktu, z jehož spáchání byl žalobce obviněn. Závažnost jednání žalobce tak byla násobena nepřípustným a nezákonným způsobem. Okolnosti týkající se zákona č. 100/2001 Sb. nejsou předmětem tohoto řízení, nemůže být tedy hodnoceno jako přitěžující okolnost to, že rekultivace nebyla posouzena podle uvedeného zákona. Žalobce dále poukázal na nevypořádání jeho odvolací námitky ohledně množství odpadu, jak bylo odhadnuto ČIŽP. Rovněž nebylo nijak změněno stanovení obvyklé ceny za uložení odpadu (80 Kč – 100 Kč), k tomuto tvrzení neobsahuje správní spis žádný důkaz. Žalovaný provedl dle žalobce nesprávný výklad jeho majetkových poměrů. Z uvedených důvodů žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení.
32. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že bylo prokázáno, že provoz žalobce dlouhodobě zahrnoval příjem a nakládání s odpady kategorie Beton a Cihly. Jestliže rozhodnutí Obvodního báňského úřadu připouštělo závoz vytěžené lokality výhradně odpadní zeminou, šlo o způsob nakládání s odpady mimo rámec režimu dle § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Nelze-li provoz podřadit pod režim dle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, platí obecné pravidlo, že je provozovatel povinen dle § 12 odst. 2 zákona o

odpadech disponovat souhlasem dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Takovým rozhodnutím žalobce nedisponoval. Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu není rozhodnutím, které by povolovalo zařízení dle zákona o odpadech.

33. Pokud se jedná o posouzení jednání, žalobci byly vytýkány dispozice toliko s kat. č. 17 1 01 Beton a kat. č. 17 01 02 Cihly, včetně vyčísleného množství. Jednalo se o dlouhodobý postup, který byl správně vyhodnocen jako pokračující jednání, tedy jako jeden skutek.
34. K obsahu protokolu o kontrole žalovaný uvedl, že kontrolní řád neukládá povinnost zaznamenat v protokolu o kontrole, že kontrolori prokázali svou totožnost. Zástupci žalobce při kontrole nenamítali nic ohledně totožnosti kontrolorů. Informaci o totožnosti kontrolujících osob žalobce dostal v oznámení o zahájení kontroly. Z průběhu kontroly nevyplynuly žádné skutečnosti, zavádající pochybnosti o tom, že by se zástupci ČIŽP zástupcům žalobce při kontrole řádně neprokázali. K neuvedení vedoucího kontrolní skupiny žalovaný poukázal na to, že žalobce nekonkretizoval, jaký dopad má tento formální nedostatek na jeho práva a na zákonnost rozhodnutí.
35. K hodnocení podmínek stanovených v rozhodnutí Obvodního báňského úřadu žalovaný uvedl, že podmínka č. 13 obsahuje základní pravidlo pro závoz vytěženého prostoru. Tato podmínka se vztahuje na veškerý návoz v těžebním prostoru. Vzhledem k tomu, že předmětná těžba probíhala na pozemcích, které jsou součástí zemědělského půdního fondu, podkladem pro rozhodnutí OBÚ bylo závazné stanovisko dle § 9 odst. 6 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 12. 11. 2003, č. j. 8006/10740/03-Ha, jehož podmínky byly převzaty v rozhodnutí OBÚ jakožto podmínka 18. Zmínka o závozu nezávadným materiálem v bodu d) nemohla opravňovat k návozu jakýmkoliv nezávadným materiálem. Měla smysl z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu jako obecný požadavek, aby nedošlo ke kontaminaci zemědělské půdy. Žalovaný poukázal na to, že ve stanovisku ze dne 12. 11. 2003 krajský úřad v rámci podmínky č. 18 pod písm. c) odkázal, pokud jde o způsob zavážení, na řešení této problematiky rozhodnutím krajského úřadu vydaným na základě zákona o odpadech.
36. K námitce nevyužívání odpadů a jejich pouhému deponování žalovaný uvedl, že § 14 odst. 2 zákona o odpadech pokrývá celý proces od přijetí odpadu až po jeho využití zpracováním do tělesa pískovny. To musí být reflektováno i v hlášení dle § 39 odst. 3 zákona o odpadech.
37. Naplnění materiální stránky deliktu a jeho závažnost byly dle názoru žalovaného odůvodněny v dostatečném rozsahu. Jednání bylo podrobně popsáno, bylo přihlédnuto k době, po kterou k neoprávněnému nakládání docházelo, jakož i k celkovému množství odpadu, u které někdy nebyla ani zjištěna kvalita. Za takové situace není dle žalovaného na místě tvrzení, že nebyla naplněna materiální stránka deliktu.
38. Za zjištěné protiprávní jednání je dle žalovaného pokuta ve výši 800 000 Kč přiměřená. K porušení zákazu dvojího přičítání nedošlo. Jako přitěžující okolnost byla hodnocena dlouhodobost protiprávního jednání společně s nelegálním nakládáním s odpady značného rozsahu. Jako přitěžující okolnost byl tedy posuzován rozsah protiprávního jednání, nikoliv nelegální nakládání s odpady samotné. Odkaz na porušení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí byl použit pouze podpůrně, tato okolnost nebyla hodnocena jako přitěžující. K orientačnímu výpočtu ceny za ukládané odpady

provedenému v prvostupňovém rozhodnutí žalovaný uvedl, že na tuto úvahu nepřistoupil, ale k vyhodnocení majetkových poměrů žalobce si vyžádal od žalobce podklady, ze kterých pak dovodil, že uložená pouta nebude mít pro žalobce likvidační dopad.

39. Žalobce na vyjádření žalovaného reagoval replikou, ve které uvedl, že hodlal využívat stavební materiál po recyklaci a že toto uváděl. Zopakoval své námitky ohledně hodnocení jednání jako pokračujícího správního deliktu. Jestliže byl oprávněn k ukládání zeminy, potom nakládání s odpadem kat. č. 17 01 01 Beton a kat. č. 17 01 02 Cihly jsou samostatnými skutky v rámci přijímání všech druhů odpadů. Žalobce nezamýšlel provozovat zařízení za účelem nakládání s těmito odpady, mohlo se tedy jednat maximálně o více činný souběh stejnorodý, kdy u každého skutku započal samostatně běh prekluzivní lhůty. Vyslovil nesouhlas s hodnocením nedostatku neuvedení vedoucího kontroly a setrval na svém tvrzení, že neuvedením toho, že se kontroloři prokázali pověřením ke kontrole, do protokolu o kontrole došlo ke zpochybnění zákonnosti kontroly. Tímto bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces. Dále zopakoval námitky ohledně výkladu podmínek v rozhodnutí Obvodního báňského úřadu, odůvodnění naplnění materiální stránky deliktu a odůvodnění výše pokuty.
40. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterým je vázán (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně. Při přezkoumání rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Soud rozhodl bez jednání, když účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas.
41. Žalobce na předmětné lokalitě č. 2 prováděl těžbu šterkopísku v dobývacím prostoru Všešudy. Vytěžený prostor měl být bezprostředně zavezen zeminou a měla být provedena rekultivace v úrovni stávajícího terénu (podmínka č. 13 rozhodnutí Obvodního báňského úřadu). Vzhledem k tomu, že pro provedení těchto zásypových prací žalobci nepostačoval vlastní skryvkový materiál, obstarával si další odpadový materiál od různých dodavatelů. V tomto směru je třeba rozlišovat přijímání odpadu kat. 17 05 04 Zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03 a přijímání odpadu kat. 17 01 01 Beton a kat. 17 01 02 Cihly. Zatímco za samotné nakládání s odpadem kat. 17 05 04 Zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03 žalobce nebyl postižen, nakládání s druhými druhy odpadu kat. 17 01 01 Beton a kat. 17 01 02 Cihly bylo vyhodnoceno jako nedovolené nakládání.
42. Pokud žalobce v žalobě tvrdil, že na jeho pozemcích bylo zřízeno zařízení, které je určeno k nakládání s odpady a že tato skutečnost vyplývá z rozhodnutí Obvodního báňského úřadu, toto tvrzení není oprávněné. Rozhodnutí Obvodního báňského úřadu o povolení provádět v dobývacím prostoru Všešudy hornickou činnost podle plánu otírky, přípravy a dobývání ze dne 16. 1. 2004, zn. 6356/II/03/511.4/FRI, vydané podle zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů nelze zaměňovat se souhlasem krajského úřadu k provozování zařízení k využívání odpadů vydaným podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Takový souhlas byl sice žalobci vydán rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 15. 10. 2003, zn. 3508od19909/03-Tu, ale týkal se jiných pozemků a byl vydán na dobu určitou, do 31. 12. 2008.

Zákon č. 61/1988 Sb. upravuje zcela jiné vztahy a týká se ochrany jiných veřejných zájmů než zákon o odpadech. Podmínka stanovující možnost využití určeného odpadu (zeminy) k úpravám vytěženého prostoru, která je obsažena v rozhodnutí Obvodního báňského úřadu, souhlas k provozování zařízení k nakládání s odpadem podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech nenahrazuje. (Srov. k obdobnému závěru rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2009, č. j. 6As 68/2017 – 74, dostupný na www.nssoud.cz).

43. Podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen "souhlas k provozování zařízení"). Jednotlivé fáze provozu skládky mohou být provozovány pouze na základě souhlasu s provozním řádem příslušné fáze provozu skládky. V řízení předcházejícím vydání tohoto rozhodnutí musí krajský úřad posoudit všechna zařízení, která s těmito činnostmi souvisejí. Souhlas k provozování skládek nebezpečných odpadů se uděluje na dobu určitou, nejvýše na 4 roky. Doba platnosti souhlasu krajský úřad prodlouží na základě žádosti provozovatele skládky nebezpečných odpadů vždy nejvýše na další 4 roky, pokud jsou splněny podmínky a plněny povinnosti při provozování skládky stanovené tímto zákonem a prováděcím právním předpisem.
44. Podle odstavce 2 téhož ustanovení zákona o odpadech v zařízeních, která nejsou podle tohoto zákona určena k nakládání s odpady, je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí. K provozování takovýchto zařízení není požadován souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1.
45. V daném případě z obsahu správního spisu dle názoru soudu jednoznačně vyplývá, že odpadová zemina navážená na pozemky tvořící lokalitu č. 2 představuje odpad ve smyslu zákona o odpadech a že v kontrolované době žalobce nedisponoval souhlasem k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů. Žalobce však byl oprávněn využívat odpadovou zeminu k rekultivaci vytěženého prostoru, a proto je třeba vycházet z ustanovení § 14 odst. 2 zákona o odpadech.
46. Podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech pro účely tohoto zákona se rozumí nakládáním s odpady - obchodování s odpady, shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění odpadů.
47. Žalobce má za to, že pouhé uskladnění odpadové zeminy nepředstavuje nakládání s odpadem, to dle jeho názoru nastalo až jejím použitím pro zásyp vytěženého prostoru. S tímto názorem se soud neztotožnil. Tím, že žalobce odpadovou zeminu přijímal a nechal ji umístit na lokalitě č. 2, naplňoval definici nakládání s odpady, neboť tyto shromažďoval. Při místním šetření dne 11. 3. 2016 bylo zjištěno, že odpady jsou ukládány již i ve vytěženém prostoru.
48. Podle § 12 odst. 1 zákona o odpadech každý je povinen nakládat s odpady a zbavovat se jich pouze způsobem stanoveným tímto zákonem a ostatními právními předpisy vydanými na ochranu životního prostředí. Nakládání s nebezpečnými odpady se řídí též zvláštními právními předpisy platnými pro výrobky, látky a přípravky se stejnými

nebezpečnými vlastnostmi, pokud není v tomto zákoně nebo prováděcích právních předpisech k němu stanoveno jinak.

49. Z citovaného ustanovení vyplývá i povinnost žalobce nakládat s odpady způsobem stanoveným mimo jiné i vyhl. č. 294/2005 Sb., která v § 12 odst. 4 stanoví, že údaje o odpadu, nutné pro posouzení jeho přijatelnosti do zařízení k využívání na povrchu terénu, se uvádějí v základním popisu odpadu, jehož obsah je uveden v bodě 2 přílohy č. 1. Takovýmto popisem žalobce disponoval pouze u některých dodávek. A za této situace měl povinnost být obeznámen s kvalitou ukládaných odpadů, jinak by mohlo dojít k převzetí odpadu, pro které zařízení nebylo určeno. To znamená, že žalobce nemohl mít přehled o tom, jaká je kvalita odpadu ukládaného do vytěženého prostoru.
50. Sankcionování porušení povinností stanovených zákonem o odpadech je upraveno v § 66 tohoto zákona.
51. Podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech ve znění platném v rozhodné době Pokutu do výše 1 000 000 Kč uloží příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která poruší jinou povinnost stanovenou tímto zákonem nebo povinnost uloženou rozhodnutím na základě tohoto zákona. V daném případě tedy žalobce porušil povinnost stanovenou v § 12 odst. 1 zákona o odpadech, neboť nepostupoval v souladu s § 12 odst. 4 vyhl. č. 294/2005 Sb.
52. Podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech pokutu do výše 1 000 000 Kč uloží inspekce nebo příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nevede v rozsahu a způsobem stanoveným v části šesté tohoto zákona evidenci odpadů a zařízení nebo neplní ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost nebo nezašle ve stanovené lhůtě nebo ve stanoveném rozsahu příslušnému správnímu úřadu údaj týkající se zařízení k nakládání s odpady, nebo evidenci po stanovenou dobu nearchivuje.
53. Jak bylo již shora uvedeno, žalobce skladováním a využíváním odpadní zeminy provozoval zařízení podle 14 odst. 2 zákona o odpadech, proto se na něj jednoznačně vztahovala povinnost zasílat údaje o provozu zařízení krajskému úřadu podle § 39 odst. 3 zákona o odpadech.
54. Ke shora uvedeným deliktům lze uvést, že skutkové podstaty byly naplněny, neboť žalobce prokazatelně měl při ukládání odpadové zeminy na území lokality 2 k dispozici základní popis odpadu pouze u některých dodávek a nezasílal údaje o provozu zařízení krajskému úřadu. Tím došlo jednak k ohrožení zájmu na ochraně životního prostředí a jednak v důsledku neplnění ohlašovací povinnosti neměly příslušné správní orgány k dispozici data potřebná pro jejich činnost. Dle názoru soudu se nejedná o bagatelní porušení zákona, které postrádá společenskou nebezpečnost.
55. Jako třetí skutek bylo vymezeno jednání žalobce spočívající v nakládání s odpady v rozporu s § 12 odst. 2 zákona o odpadech. Z hlášení o produkci a nakládání s odpady za období 2011 až 2015 bylo zjištěno přijímání odpadů kat. 17 01 01 Beton a kat. 17 01 02 Cihly. S těmito odpady bylo nakládáno v lokalitě č. 2 zařízení žalobce. Na tuto lokalitu nebyl Krajským úřadem Středočeského kraje vydán souhlas s provozem a provozním řádem zařízení k využívání, odstraňování,

sběru nebo výkupu odpadů podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, proto bylo na žalobci, aby v souladu s § 14 odst. 2 zákona o odpadech postupoval v souladu s rozhodnutím Obvodního báňského úřadu, kterým byly stanoveny podmínky těžby šterkopísku a rekultivace daného prostoru.

56. Z tohoto rozhodnutí nelze dle názoru soudu dovodit, že pro zásyp vytěženého prostoru mohly být použity i jiné materiály než zemina. Poukazoval-li žalobce na bod 18 písm. d) podmínek stanovených v rozhodnutí Obvodního báňského úřadu, ve kterém byla stanovena úprava vytěženého prostoru, tyto byly vymezeny sice Krajským úřadem Středočeského kraje, ale v rámci souhlasu k dočasnému odnětí zemědělské půdy za účelem těžby výhradního ložiska šterkopísku. Nejednalo se tedy ani v tomto případě o souhlas s provozem a provozním řádem zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech.
57. K námitce žalobce, že v případě soustřeďování odpadů Beton a Cihly a nakládání s nimi se jednalo o jednotlivé skutky, což má vliv na zánik odpovědnosti u jednotlivých skutků, a že věc byla žalovaným nesprávně posouzena jako pokračující správní delikt, je třeba uvést, že problematika pokračování v protiprávním jednání byla řešena judikaturou správních soudů Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 6. 2018, č. j. 45A 12/2016-114 uvedl, že *z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v řízení o správním deliktu je třeba analogicky aplikovat zásady a principy trestního práva (viz rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, a rozsudek ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 205/2015-29). Konkrétním projevem této zásady je právě analogické užití § 116 trestního zákoníku i na řízení o správním deliktu. Podle § 116 trestního zákoníku se pokračováním v trestném činu rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Pro závěr, že se jedná o pokračování ve správním deliktu, je tedy třeba kumulativní naplnění následujících podmínek: a) dílčí útoky musí naplňovat shodnou skutkovou podstatu, b) musí být vedeny jednotným záměrem, c) musí být provedeny stejným nebo podobným způsobem, a to d) v blízké časové souvislosti. Jakkoliv je tato definice přenositelná i na oblast správního trestání (k tomu ostatně viz § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), je třeba vzít do úvahy, že na rozdíl od trestněprávní odpovědnosti je odpovědnost za tzv. jiné správní delikty vybudována na konceptu objektivní odpovědnosti, s níž je spojena absence prvku zavinění, což se projevuje i do formulace podmínky sub b) shora. Posuzování jednotného záměru u jiných správních deliktů spáchaných právnickou osobou je specifické, v rámci zhodnocení jednotného záměru postačí, že právnická osoba nesplnila svoji zákonnou povinnost, třebaže si jí byla vědoma (viz rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2014, č. j. 9 AfS 55/2013-43, bod 22, a rozsudek ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, bod 15).*
58. V daném případě ČIŽP k odůvodnění závěru, že se jedná o pokračující správní delikt, uvedla, že žalobce porušoval opakovaně v průběhu let 2011 až 2015 ustanovení § 12 odst. 2 zákona o odpadech. Způsob jednání je pak popsán ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Z údajů zjištěných kontrolou lze dovodit, že uvedené dvě kategorie odpadů byly žalobcem shromažďovány v průběhu celého časového úseku let 2011 až 2015, podmínka časové souvislosti byla tedy naplněna. Stejně tak byly naplněny i podmínky naplnění shodné skutkové podstaty a provedení stejným způsobem. Pokud

se jedná o vědomost žalobce, že neplní své zákonné povinnosti, tato v daném případě je rovněž dána, neboť žalobce si byl vědom toho, že nemá souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů a že do vytěženého prostoru má být provedena závážka pouze zeminou. Jednání žalobce uvedené pod bodem 3 výroku prvostupňového rozhodnutí tak bylo dle názoru soudu posouzeno správně jako pokračující. Tuto námitku žalobce soud neshledal důvodnou.

59. Podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech pokutu do výše 50 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno. Soud má za to, že naplnění této skutkové podstaty bylo žalobci jednoznačně prokázáno, když z důvodů uvedených shora se neztotožnil s názory žalobce, že v dané lokalitě mohl nakládat i s odpady kat. 17 01 01 Beton a kat. 17 01 02 Cihly. Nakládání s odpady v nepovoleném zařízení po poměrně dlouhou dobu a v uvedeném ne malém rozsahu pak jistě splňuje takový stupeň společenské nebezpečnosti, při kterém je na místě uložení sankce.
60. Žalobce v žalobě namítl nedostatečné vypořádání jeho odvolací námitky týkající se toho, že v protokolu o kontrole nebylo zaznamenáno, že kontrolující prokázali své pověření a svou totožnost a že nebyl určen vedoucí kontrolní skupiny. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že kontrolní řád nestanoví jako náležitost protokolu o kontrole uvedení skutečnosti o prokázání se pověřením kontrolovanému a toho, kdo je vedoucím kontrolní skupiny. Poukázal na to, že kontrola proběhla v sídle oblastního inspektorátu a že podpisem dílčího protokolu vzali zástupci odvolatele na vědomí, kdo vystupoval jako kontrolující.
61. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobci bylo dne 4. 4. 2016 doručeno oznámení ČIŽP o zahájení kontroly, jehož součástí byla uvedena jména kontrolujících spolu s uvedením osobních čísel. Žalobce byl poučen, že má právo po kontrolujících požadovat předložení pověření ke kontrole (průkaz ČIŽP). V dílčím protokolu o průběhu kontroly ze dne 21. 4. 2016 je pak popsán průběh jednání s tím, že jako kontrolující jsou uvedeni stejní inspektoři ČIŽP se stejnými osobními čísly jako v oznámení o zahájení kontroly. Z protokolu nevyplývá, že by se žalobce domáhal toho, aby mu kontrolující prokázali svou totožnost svými služebními průkazy a že by byl tento jeho požadavek odmítnut.
62. Podle § 1 odst. 5 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů úkoly inspekce plní inspektoři. Inspektoři se při výkonu kontroly podle tohoto zákona nebo podle jiných právních předpisů prokazují průkazem inspekce, který je dokladem o jejich pověření ke kontrole. Tvrzení žalobce, že mu nezbylo než věřit osobám, které se prezentovaly jako kontroloři, se jeví jako nepodložené, když ani žalobce neuvádí nic o tom, že by se jeho zástupci přítomní na jednání domáhali ověření jejich totožnosti. K takovému úkonu ze strany žalobce ostatně nedošlo ani v dalším průběhu kontroly. Pokud se týká toho, že z protokolu o kontrole ani z jiných dokladů vztahujících se ke kontrole není zřejmé, kdo byl určen jako vedoucí kontrolní skupiny, tento nedostatek dle názoru soudu nezpůsobuje žalobcem tvrzenou nezákonnost kontrolních zjištění a tedy jejich nevyužitelnost v navazujícím správním řízení. Žalobce neuvádí žádnou konkrétní okolnost, která způsobila takové porušení jeho práva na spravedlivý proces, které by mohlo mít vliv na zákonnost kontrolního zjištění.

63. Pokud se jedná o výši uložené pokuty, nelze souhlasit s názorem, žalobce, že došlo k porušení zákazu dvojího přičítání. Dle žalobce bylo jako přitěžující okolnost nesprávně hodnoceno nelegální nakládání s odpady. Tato námitka není důvodná. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že *odvolatel na území provozovny Všeštiny nelegálně nakládal (soustředování a rozhrnování) za období od roku 2011 až 2015 s cca 36 315,42 tun odpadu kat. č. 17 01 01 Beton a kat. č. 17 01 02 Cihly. Dlouhodobost protiprávního jednání odvolatele společně s nelegálním nakládáním s odpady značného rozsahu hodnotí ministerstvo ve shodě s ČIŽP jako významně přitěžující okolnost. Z této věty vyplývá, že žalovaný za významně přitěžující považoval dlouhodobost protiprávního jednání a značný rozsah nelegálního nakládání s odpady, nikoliv samotný fakt nelegálního nakládání s odpady.*
64. Pokud se jedná o odvolací námitku poukazující na rozpor v tvrzeném množství odpadu v prvostupňovém rozhodnutí při úvaze o výši pokuty ve srovnání s uváděným množstvím nelegálně přijatého odpadu, je pravdou, že tuto námitku žalovaný v napadeném rozhodnutí konkrétně nevypořádal, ale tento nedostatek soud neshledal jako důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť údaj o stanovení objemu stavebních odpadů na 74 085 m³ je použit při popisu navážky stavebního odpadu tvořeného směsí zeminy, kusů betonu, částí betonových panelů, cihel a asfaltu. Údaj o množství nelegálně přijatého odpadu (Beton, Cihly) pak vychází z konkrétních dokladů, nejedná se o odhad. ČIŽP uvedla, že v období 2011 až 2015 bylo nelegálně nakládáno s 36 315, 42 tun odpadů. A toto množství při úvaze o výši pokuty hodnotí jako významné. Ze stejného množství nelegálního odpadu pak vychází i žalovaný při odůvodňování výše pokuty. Stanovený objem stavebních odpadů se vztahuje k navezené směsi zeminy s dalšími součástmi a uvedená váha, která je zmiňována v úvaze o výši pokuty se týká jiné komodity a to odpadů kategorie Beton a Cihly. Ze strany žalovaného nedošlo tedy k nepřekoumatelnému přepočtu objemové jednotky na tuny.
65. Výše pokuty nebyla dle žalobce posouzena správně ani z hlediska likvidačního dopadu na jeho další činnost. Žalovaný si v rámci odvolacího řízení opatřil k posouzení majetkové situace žalobce účetní doklady, ze kterých dovodil, že pokuta nebude mít pro žalobce likvidační dopad, neboť disponuje dostatečnými zdroji k její úhradě. Žalovaný vyšel z výsledku hospodaření minulých let, byť v roce 2015 a 2016 žalobce vyčíslil ztrátu. Námitka žalobce, že kladný výsledek hospodaření nepředstavují likvidní finanční prostředky či jiný hmotný majetek, ale pohledávky, neznamena nesprávnost závěru žalovaného, že pokuta nebude mít likvidační dopad a že je přiměřená zjištěným skutečnostem. Nelze vycházet z toho, že žalobci nebudou jeho pohledávky uhrazeny a že tedy nezíská finanční prostředky, kterými bude moci uhradit uloženou pokutu.
66. Podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Jedná se o demonstrativní výčet hledisek, avšak výše pokuty se odvíjí zejména od stupně nebezpečí ohrožení životního prostředí či míry poškození. Tento stupeň pak byl v daném případě nepochybně ovlivněn tím, po jak dlouho dobu k protiprávnímu jednání docházelo, u jakého množství odpadové zeminy žalobce neznal její kvalitu a s jakým množstvím odpadu v zařízení nakládal nelegálně. Všechny tyto skutečnosti byly správními orgány hodnoceny jako okolnosti přitěžující. Jako k polehčující okolnosti bylo přihlédnuto k tomu, že žalobce při kontrole spolupracoval. Pokud

ČIŽP zmiňovala v rámci úvahy o výši pokuty neexistenci posouzení záměru těžby šterkopísku a následné rekultivace stavebními odpady podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů a možnou výši příjmu za přijetí odpadů, tato hlediska žalovaný shledal jako nepřipadná, a proto tyto skutečnosti při úvaze o výši pokuty nebral v potaz.

67. Podle judikatury správních soudů je při ukládání sankce správní orgán povinen zabývat se individualizovaně všemi hledisky, které mu zákon ukládá zhodnotit, a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl a jaký vliv to či ono hledisko mělo na konečnou výši pokuty (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 27. března 2008, č. j. 4 As 51/2007 - 68). Z hlediska přezkoumatelnosti a dostatečného odůvodnění tvoří rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí odvolacího orgánu pro účely soudního přezkumu zpravidla jeden celek (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47 či ze dne 11. listopadu 2014, č. j. 6 As 207/2014 - 36, bod 9), což mimo jiné znamená, že dílčí nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí v tomto směru mohou být napraveny odvolacím správním orgánem. Tak se stalo v dané věci, když žalovaný vyloučil hledisko neposouzení záměru podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť tato okolnost nebyla pro předmětné řízení významná, a rovněž připustil, že odhad příjmů žalobce za uložení odpadu nemůže vypovídat o jeho majetkové situaci. Proto také doplnil dokazování o účetní doklady vztahující se k období let 2015 a 2016. Úvaha o výši pokuty provedená žalovaným má oporu v obsahu správního spisu, nevybočuje z mezí logiky a pokuta byla stanovena při dolní hranici zákonné sazby. Ze všech shora uvedených důvodů shledal soud i námitku ohledně výše uložené sankce jako nedůvodnou.
68. Na základě všech shora uvedených skutečností soud žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl
69. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 25. listopadu 2020

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.